



Trascendencia y avances de Indonesia hacia la estabilidad

Percival Manglano

ARI Nº 55-2002 - 20.9.2002

La importancia de una Indonesia estable para el orden internacional

Paul Wolfowitz, el hoy subsecretario norteamericano de Defensa y entonces Decano de la Escuela de Estudios Internacionales Avanzados (SAIS) de la Johns Hopkins University, testificó el 7 de mayo de 1997 ante el Subcomité para Asuntos de Asia Oriental y del Pacífico del Comité de Relaciones Internacionales de la Cámara de Representantes para hablar sobre la situación en Indonesia y sus relaciones con EEUU. Wolfowitz fue embajador de EEUU en Indonesia entre 1986 y 1989. Durante su ponencia, estableció por qué la Cámara de Representantes debía prestar especial atención a Indonesia diciendo: "se puede afirmar con bastante seguridad que no hay otro país en el mundo con tanta importancia como Indonesia sobre el que los americanos sepan tan poco."

Wolfowitz destacaba en su testimonio tres razones principales por las que Indonesia debería ser más tenida en cuenta. Primero, enfatizaba su condición como mayor país musulmán del mundo: el 85% de sus 215 millones de habitantes son seguidores de la fe islámica. Su población musulmana es casi tan grande como la de todo el mundo árabe junto. Además, destacaba la tradicional tolerancia del Islam indonesio como un ejemplo a seguir por todo el mundo islámico; tolerancia que se ha mantenido, con excepciones, incluso durante la terrible crisis económica que ha asolado el país. Pensemos que, por ejemplo, el presidente de Indonesia es actualmente una mujer, Megawati Sukarnoputri, elegida democráticamente y líder del partido más votado del país, el PDI-P, de ideología nacionalista y laica.

Tras los eventos del 11-S, se ha revalorizado el ejemplo de la tolerancia de la sociedad indonesia. Sabemos que guerrilleros de Al-Qaeda se entrenaron en bases ubicadas en Indonesia, pero esto no es reflejo de la sociedad del país, sino de la dificultad de controlar un Estado compuesto por 17.000 islas cuya extensión es equivalente a la distancia entre Londres y Moscú. Indonesia es seguramente el país musulmán más democrático del mundo.

La segunda razón esgrimida por Wolfowitz para prestar más importancia a Indonesia es su ubicación estratégica. Por un lado, controla las aguas territoriales que conectan el Océano Índico con el Pacífico a través del estrecho de Malacca. La inestabilidad de la región sería desastrosa para la seguridad de los buques que circulan por la zona y, por lo tanto, para el comercio mundial. Por otro lado, está su condición de país dominante del sudeste asiático. Esta región, agrupada en la ASEAN, cuenta con una población de 450 millones de habitantes y es importante en sí misma y como vecina estratégica de China. Su inestabilidad podría implicar la injerencia directa de China, con importantes consecuencias para todo el Asia-Pacífico.

La tercera razón expuesta era el enorme crecimiento económico que había experimentado Indonesia, particularmente a partir de los años ochenta. Apenas dos meses tras el testimonio de Wolfowitz, sin embargo, Tailandia se vio forzada a devaluar su moneda y comenzó la crisis económica de la región, resultando en una recesión del 13,5% de la economía del país en 1998. Indonesia aún está viviendo los efectos de esta crisis y de la depreciación de su moneda, la rupia, pero el tamaño de su economía no debe ser minusvalorado: en dólares corrientes es equivalente al de Polonia, pero en términos de paridad de poder adquisitivo (PPA), sería casi el doble de la polaca y equivalente al 90% de la de la propia España.

La importancia económica de Indonesia para España

La afirmación que hacía Wolfowitz sobre el riesgo que corrían sus compatriotas ignorando la importancia de Indonesia se podría extender, hasta cierto punto, a España. La trascendencia de Indonesia para España es doble: por un lado está el alcance de las relaciones económicas hispano-indonesias (las políticas son escasas, pero su fortalecimiento está contemplado en el Plan Marco Asia-Pacífico aprobado por el gobierno a finales de 2000) y, por el otro, la importancia geoestratégica mundial de Indonesia en lo que afecta a España.

Las relaciones económicas indonesias con España están marcadas por el déficit comercial que sufre España. En 2001, nuestro país exportó 192 millones de euros a Indonesia e importó 1.428 millones de euros, representando una tasa de cobertura de sólo el 13,5%. España mayoritariamente exporta Fritas y Esmaltes Cerámicos (el 15,6% del total de exportaciones), Electromedicina (7,3%) y productos de Química Orgánica (5,9%); e importa Cobre y sus aleaciones y Minerales (representando, los dos, el 38,7% del total de importaciones), y Grasas y Aceites Vegetales (5%). El equilibrio de la balanza comercial con Indonesia será realizado si los exportadores españoles consideran a Indonesia más de cerca.

Como destino de nuestras inversiones extranjeras netas, Indonesia recibió 1 millón de euros en 1999, 3,9 millones en 2000 y 0,6 millones en 2001. Los sectores receptores de estas inversiones fueron variados, incluyendo las manufacturas, la gestión de sociedades y las industrias de papel y edición. En 2001, Indonesia hizo una inversión neta de 3,4 millones de euros en España. Las cifras de comercio son ciertamente más importantes que las de inversión, pero pueden destacarse algunas inversiones españolas considerables: hasta 1999, CASA estuvo muy involucrada en el desarrollo de la industria aeronáutica indonesia y Repsol también tuvo importantes inversiones en el país, que vendió ante la compra de YPF. Indonesia no es, por tanto, tierra virgen para los inversores españoles.

Como apuntaba Wolfowitz, Indonesia no es sólo importante en sí misma, sino también como puerta de acceso al

mercado de Asia-Pacífico. En 2001, España tuvo un comercio con Asia-Pacífico de 21.896 millones de euros, del que Indonesia representó un 7,4%. Asia-Pacífico representa un 7,3% de nuestro comercio mundial, pero es origen de un 10% de nuestras importaciones (y de un 28,7% de nuestro déficit comercial). Este canal comercial esencial para la economía española, e incluso europea, se vería muy afectado por una inestabilidad indonesia que afectase a la navegación por el estrecho de Malacca.

Un Estado unitario en busca de un presidente representativo de la voluntad popular

La condición primordial para la estabilidad y la vuelta a la prosperidad indonesia es la culminación exitosa de su proceso de transición política hacia la democracia. Actualmente, el país tiene conflictos abiertos de varios tipos: secesionistas en Aceh (en la punta Norte de la isla de Sumatra) e Irian Jaya (la mitad occidental de la isla de Papúa); y étnico-religiosos en las islas Molucas, Sulawesi e, intermitentemente, en Kalimantan. Todos estos conflictos amenazan la unidad y estabilidad del país y se han recrudecido o aparecido desde 1998. El ejemplo de Timor Este, que alcanzó su independencia este año tras una larga lucha de guerrillas y un referéndum impulsado por el propio gobierno indonesio (aunque luego el Ejército rechazase su resultado y alentase la destrucción de gran parte del país por milicias) perdura, y puede servir de ideal para, en particular, la guerrilla independentista GAM en Aceh. Solamente un Estado central verdaderamente representativo de todos los indonesios, con el que los habitantes de Aceh, Irian Jaya entre otros se puedan identificar y que revierta una mayor parte de los beneficios producidos por la extracción mineral, petrolífera y de gas de estas regiones a sus habitantes, podrá anular a largo plazo las tendencias centrífugas que amenazan la unidad del país.

Contrariamente a la gran mayoría de países de su tamaño (Indonesia tiene casi 2 millones de km², aparte de la enorme extensión de sus aguas territoriales), no es un Estado federal. El artículo 1.1 de la Constitución de 1945 lo define como a un "Estado unitario en la forma de una República." Tras el reconocimiento de Holanda de su independencia en 1949, el antiguo poder colonial quiso imponer una constitución federal, aprobada en 1950, que los indonesios interpretaron como una forma encubierta de fragmentar el país. La Constitución de 1950 se desechó rápidamente y ha sido la Constitución de 1945 la que ha perdurado hasta hoy con una afinidad casi sentimental por parte de los indonesios.

Los dos primeros presidentes, Sukarno y Suharto, se apoyaron abiertamente en el Ejército para mantener la unidad del país, aún a costa de la constante violación de los derechos humanos por su parte. Suharto cayó del poder en mayo de 1998 en un ambiente de grave crisis económica y revueltas en Yakarta. Su sucesor constitucional, el anterior vicepresidente B. J. Habibie, anunció inmediatamente el lanzamiento de un proceso de reformas democráticas: liberalizó la prensa, anuló leyes asociadas al autoritarismo del régimen de Suharto y anunció la celebración de elecciones legislativas en 1999. Poco antes, en noviembre de 1998, se convocaría una Sesión Especial del MPR para impulsar la reforma política y confirmar el calendario electoral. El MPR (Majelis Permusyawaratan Rakyat -Asamblea de Consulta Popular-; estaba compuesta por los 500 miembros del DPR, más otros 200 representantes regionales y de diferentes grupos sociales) es constitucionalmente la más alta institución del Estado. Era entonces responsable de dos funciones básicas: la reforma constitucional y la elección del presidente (la elección del presidente en Indonesia era indirecta, celebrándose primero elecciones legislativas para conformar un MPR que a su vez elegía al presidente).

Los comicios legislativos se celebraron en junio de 1999 y fueron internacionalmente reconocidos como libres y justos. Los resultados se tradujeron en una victoria del PDI-P de Megawati que consiguió 153 de los 462 escaños en juego en el DPR (38 escaños estaban reservados para los representantes de las Fuerzas Armadas). Al ser el mayor grupo parlamentario en el DPR (Dewan Perwakilan Rakyat, Asamblea de Representación Popular o Cámara legislativa principal), lo lógico hubiese sido la elección de Megawati como presidente por el MPR en octubre de 1999. Sin embargo, Megawati demostró entonces sus pocas dotes políticas y fue Abdurrahman Wahid, un representante del PKB, el cuarto partido más votado en las elecciones de junio, quien resultó elegido presidente. Megawati se tuvo que conformar con la vicepresidencia.

Tras una presidencia marcada por los devaneos políticos y el enfrentamiento con las Fuerzas Armadas, Wahid fue forzado a dimitir por una sesión especial del MPR celebrada en julio de 2001. Esta vez sí, Megawati fue elegida Presidente, cargo que deberá ocupar hasta 2004.

El proceso de reforma constitucional indonesio, 1998-2002

Para lograr que el proceso de legitimación del poder presidencial en Indonesia avanzara, las iniciativas ejecutivas no fueron suficientes. Se han visto completadas por un proceso de reforma constitucional que impida que, tras Sukarno y Suharto, ningún otro presidente pueda sustentar un poder autoritario en la Constitución de 1945. El proceso ha sido llevado a cabo por el MPR y se ha visto culminado por las decisiones tomadas el pasado agosto.

La reforma se ha llevado a cabo en varias etapas, pero estuvo definitivamente marcada por la sesión del MPR de noviembre de 1998. Se decidió entonces que la Constitución de 1945 sería mantenida, conservando también el carácter unitario del Estado indonesio. Desde entonces se han llevado a cabo cuatro sucesivas enmiendas constitucionales que son resumidas a continuación:

1.- Primera Enmienda Constitucional (octubre de 1999). Se reformaron nueve artículos (la Constitución contiene sólo 37 artículos, frente a, por ejemplo, los 169 de la española) con la intención de fortalecer los poderes legislativos frente a los ejecutivos:

- El poder de aprobar las leyes pasó de ser del "presidente con la aprobación del DPR" a ser únicamente del DPR.
- A partir del año 2000, se celebrarían sesiones anuales del MPR para aprobar enmiendas constitucionales preparadas por dos Subcomités permanentes.
- Se ratificó la decisión del MPR de noviembre de 1998 de limitar a dos los mandatos presidenciales o vicepresidenciales para una misma persona.

2.- Segunda Enmienda Constitucional (agosto de 2000). Durante los nueve meses transcurridos, los Subcomités revisaron la Constitución entera. Pese a los problemas de tramitación y organización, se acordaron las siguientes enmiendas:

- Se aprobó la base legal sobre la que el DPR podrá aprobar leyes para garantizar el control civil sobre las Fuerzas Armadas. Se resistieron las presiones para otorgar a las Fuerzas Armadas un bloque de escaños permanente.
- Se incorporó el concepto de descentralización a la Constitución. Básicamente, las regiones podrán actuar sobre cualquier asunto sobre el que el gobierno central no tenga competencia exclusiva por ley.
- Se añadió un nuevo capítulo sobre derechos humanos inspirado directamente en la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

3.- Tercera Enmienda Constitucional (noviembre de 2001). Los trabajos de preparación de la Sesión fueron más efectivos que antes, preparando mejor la agenda e incluso llegando a acuerdos previos. Se produjo, sin embargo, una pelea entre delegados durante el Pleno. Se acordó lo siguiente:

- La soberanía del pueblo pasó de ser ejercida por el MPR a ser implementada basada en la Constitución.
- La creación de una Cámara de Representantes Regionales (DPD) con poderes legislativos sobre asuntos relativos a la autonomía regional, relaciones centro-periferia y el equilibrio financiero.
- La creación de un Tribunal Constitucional con poderes de revisión legislativa.

4.- Cuarta Enmienda Constitucional (agosto de 2002). Se llegó a un acuerdo sobre asuntos que habían sido demasiado contenciosos en 2001 y se rechazó la imposición de la Sharia o Ley islámica para los musulmanes.

- Las Fuerzas Armadas perderán los 38 escaños que tienen reservados en el DPR en 2004. A cambio, los militares tendrán el derecho de voto.
- Se clarificó la relación entre el DPR y el DPD creado en 2001. Tras 2004, el DPD funcionará como un Senado. El MPR estará compuesto por estas dos Cámaras permanentes y continuará siendo responsable de las reformas constitucionales, pero ya no será responsable de la elección del presidente.
- En 2004 se celebrarán elecciones presidenciales directas a dos rondas. El presidente, por lo tanto, disfrutará de un mandato popular directo.

El desastre indonesio que no acaba de suceder

Se han emitido muchos malos augurios sobre el futuro de Indonesia desde 1998. En particular, se ha hablado del papel tutelar de las Fuerzas Armadas, que estarían dispuestas a no dar un golpe de Estado siempre y cuando se continuase respetando sus prerrogativas y no se mirase con demasiado detalle ni sus cuentas ni su respeto por los derechos humanos. Añadido esto a una situación económica que no se acaba de despejar, a los continuos brotes de violencia por todo el archipiélago, a una corrupción generalizada y a un poder judicial con tendencia a favorecer sistemáticamente a la parte más poderosa, pocos se han atrevido a predecir un futuro democrático, unido y estable para el país. Sin duda, estos problemas permanecen y son de muy difícil solución, pero lo cierto es que, a través de las sucesivas enmiendas constitucionales, Indonesia se está dotando de una base legal a partir de la cual el Estado podrá acometer grandes reformas. Las Fuerzas Armadas, sin ir más lejos, están siendo sometidas a la autoridad civil. Las reglas de juego políticas están cambiando y, a condición de que sean debidamente implementadas, serán, sin duda, para mejor. El mundo entero, incluida España, podrá sentirse aliviado de que Indonesia mantenga una cierta estabilidad.

El Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos es una fundación privada e independiente cuya tarea es servir de foro de análisis y discusión sobre la actualidad internacional, y muy particularmente sobre las relaciones internacionales de España. El Real Instituto Elcano no comparte necesariamente las opiniones manifestadas en los documentos firmados por sus analistas o colaboradores y difundidos en su página web o en cualquier otra publicación.